

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 043.927/2012-2

Natureza: Recurso de Reconsideração (em processo de Prestação de Contas)

Órgão: Fundo Constitucional do Distrito Federal

Responsáveis: Marcelo Piancastelli de Siqueira (125.350.606-04); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Valdir Moysés Simão (021.728.738-70)

Interessados: Superior Tribunal Militar, Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União, Liderança do Partido Socialista Brasileiro na Câmara dos Deputados, Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, Ministério do Esporte, Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, Deputado Laerte Bessa, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Representação legal: Carlos Alberto Teodoro Ribeiro da Silva (24.619/OAB-DF), representando Guilherme Augusto Bitencourt Maciel.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA RETORNO DOS AGENTES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA CEDIDOS A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.690/2018. PROVIMENTO PARCIAL. ESCLARECIMENTO QUANTO AOS EFEITOS DA DELIBERAÇÃO ATACADA.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.774/2017-Plenário, integrado pelo Acórdão 881/2018-Plenário, prolatado no processo de prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), exercício de 2011.

2. Essas duas deliberações, e ainda aquela referente ao julgamento original das contas dos responsáveis (Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara), apresentam os seguintes teores, no que aqui interessa:

Acórdão 1.047/2014-1ª Câmara

“(...) julgar as contas dos responsáveis Srs. Paulo Santos de Carvalho, Mailine Alvarenga, Onofre José Morais, Marcelo Piancastelli de Siqueira e Valdir Moyses Simão regulares com ressalva, dando-lhes quitação, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas, e (...) julgar as contas dos demais responsáveis regulares, dando-lhes quitação plena, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1.7. determinar ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal que informe, no próximo Relatório de Gestão, as medidas adotadas e os resultados alcançados para resolver a situação dos servidores cedidos a outros órgãos e entidades públicos, inclusive ao Governo do Distrito Federal, sem o ressarcimento da remuneração

respectiva aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, tais como a inscrição dos cessionários no Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e a suspensão do pagamento da remuneração dos servidores policiais civis cedidos, e já notificados, sem que haja o reembolso mensal da remuneração pelo órgão cessionário;

.....
1.9. determinar ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal (CBMDF) e à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) que informem, no próximo Relatório de Gestão, se há servidores cedidos sem o ressarcimento, por parte do cessionário, da remuneração correspondente aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal, bem como as medidas adotadas e os resultados alcançados para solucionar a questão, se for o caso”.

Acórdão 1.774/2017-Plenário

“9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão;

9.4. informar ao Distrito Federal que o retorno do servidor, nos termos do item anterior, não implica cessação das atividades policiais exercidas, na hipótese de elas serem consideradas necessárias pelo governo daquele ente distrital e puderem ser executadas sem a cessão;

9.5. determinar a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora;

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para avaliar o impacto do art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777/1983) sobre os cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal”.

Acórdão 881/2018-Plenário

“9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os presentes embargos de declaração, integrando a decisão recorrida com os fundamentos apresentados no voto que acompanha este acórdão;

9.2. afastar a necessidade de ressarcimento imediato, aos cofres do FCDF, das remunerações já pagas e daquelas que permanecerem sendo pagas aos Agentes Policiais de Custódia enquanto o Distrito Federal estiver executando a sentença proferida nos autos da ação civil pública 2015.01.1.089140-8, sem prejuízo de que esses valores sejam levantados no âmbito do processo autuado por força do item 9.5 do Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário, para fins de ressarcimento futuro”.

3. Instruindo o feito, o auditor-informante da Secretaria de Recursos, acompanhado pelo diretor técnico, assim se manifestou (peça 243):

“ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 217-224), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 228, que concluiu pelo conhecimento dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela Procuradoria-Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.774/2017, esclarecido pelo Acórdão 881/2018, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. (...)

3.1. Ratifica-se, ainda, o exame preliminar de admissibilidade (peça 234-235), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 239, que concluiu pelo não conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Superior Tribunal de Justiça, por inexistência de legitimidade e interesse recursal, recebendo-se o documento apenas como mera petição, de modo a negar-lhe seguimento. Logo, não se adentrará ao mérito do pedido, nesta assentada.

3.2. De outro lado, não se identificou, nos autos, exame preliminar pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos desta Secretaria acerca dos expedientes apresentados pelo Deputado Federal Laerte Bessa (peça 119), pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (peças 134 e 148-153) e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (peças 180-182).

3.3. Todavia, verifica-se que tais peças podem ser recebidas como recursos de reconsideração, tendo em vista estarem preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, nos mesmos termos das peças acolhidas acima, razão pela qual os argumentos dessas partes serão, também, analisados nesta assentada.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos dos recursos as seguintes questões: a) se é regular a cessão de integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para órgãos e entidades dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) se os casos especificados nos recursos podem ser considerados exceções ao acórdão recorrido; c) se há obrigação de ressarcimento ao FCDF pelos cessionários das remunerações pagas aos agentes cedidos; e d) se esta Corte poderia atuar nessa conjuntura (peças 92, 95, 124, 127, 102, 146, 172, 104, 122, 111, 147, 119, 134, 148-153, 171, 208, 210).

5.1. [A propósito, os recorrentes respondem afirmativamente as duas primeiras questões e negativamente as duas últimas, tendo em vista os seguintes principais argumentos:]

d) A cessão de servidores públicos está prevista em vários dispositivos legais, como os incisos I e II e § 1º do artigo 93 da Lei 8.112/1990; bem como o artigo 6º do Decreto n. 37.215/2016, o que demonstra ser possível o exercício dos militares distritais em outros órgãos. Cite-se, também, a Lei 9.007/1995, cujo teor versa sobre a requisição de servidores para a Presidência da República, e dos artigos 77, § 1º, I, da Lei 7.289/1984; e 78, § 1º, I, da Lei 7.479/1986, Estatutos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, respectivamente, que versam sobre a agregação dos policiais e bombeiros do Distrito Federal, em caso de nomeação para cargo não previsto nos quadros da organização militar que integram (peças 92, p. 3; e 102, p. 22-23);

e) Uma vez cedidos em conformidade com as normas específicas regulamentadoras do ato, sem que exista constatação ou questionamento dos órgãos interessados acerca de déficit de pessoal decorrente do empréstimo do servidor, não há que se falar em irregularidades (peça 92, p. 3);

g) É descabido rejeitar a cessão de militares distritais para outros órgãos ou instituições da Administração Pública Federal quando realizada para exercício de função policial. De fato, os recursos do FCDF não se direcionam apenas ao pagamento dos salários desses agentes, mas ao custeio de todos os gastos associados à manutenção da segurança pública do DF, inclusive aqueles incorridos pelas repartições federais nele instaladas (peça 92, p. 4);

h-i) [Também é equivocada a ideia de que a Portaria Normativa 1/2016, do MPDG, ao isentar de reembolso as cessões de pessoal para órgãos e entidades federais, teria afrontado norma legal ou dispositivo constitucional. Na realidade, a Portaria apenas replica o quanto determinado no Decreto 4.050/2001, regulamentador do artigo 93 da Lei 8.112/1990, que prevê, no parágrafo único do artigo 6º, exceção ao ônus da cessão ou requisição ao cessionário, no caso do Distrito Federal, em relação aos servidores custeados pela União];

j) Se o Fundo Constitucional foi criado pela União, com recursos do Tesouro Nacional, é legítimo que a cessão a órgão da União de servidor do GDF que receba verbas salariais com pecúnia advinda de tal Fundo não gere ressarcimento, sobretudo quando o servidor foi cedido para desempenho de função estritamente ligada à segurança pública e em órgão situado no ente distrital, não havendo desvio de finalidade (peça 92, p. 4);

k) Está correto o posicionamento da Procuradoria do Distrito Federal ao afirmar que qualquer atividade desempenhada pelo Policial ou Bombeiro Militar relacionada de alguma forma à segurança pública no âmbito do Distrito Federal deve ser custeada com recursos do FCDF, melhor interpretação do texto constitucional (peça 92, p. 4);

l) Nem sempre a cessão é realizada para o exercício de função ligada diretamente à segurança pública. Conforme o § 3º do artigo 6º do Decreto Federal 37.215/2016, acrescentado pelo Decreto 37.393/2016, há a possibilidade de cessões de militares do Distrito Federal para a realização de segurança pessoal e para o assessoramento direto de algumas autoridades, a exemplo do Presidente da República e do Governador do Distrito Federal (peça 92, p. 4-6);

m) Como exposto no item 27 do relatório do acórdão recorrido, em atenção ao princípio federativo e à autonomia de cada ente, o GDF pode dispor livremente sobre a cessão de seu pessoal. Nessas situações permitidas pelo ente distrital, nas quais não há prejuízo para o serviço, o qual não se relaciona à segurança propriamente dita, é que se deve exigir o ressarcimento ao FCDF, conforme o artigo 8º do Decreto Federal 37.215/2016. Nesse dispositivo, consta como deve ser feita a devolução, cabendo ao cedente apresentar mensalmente ao cessionário o valor a ser reembolsado, não havendo que se falar em atraso ou em cobrança no caso de omissão do órgão que cedeu o servidor (peça 92, p. 5);

n) O posicionamento defendido pelo Tribunal inviabiliza qualquer cessão de servidor remunerado pelo fundo e amarra o Administrador Público, de modo a retirar-lhe competência para

decidir sobre assuntos relacionados à segurança pública do Distrito Federal. A Corte considera todo empréstimo de servidor público, mesmo com ressarcimento, inadequado (peça 92, p. 5);

.....

q) Cabe ao GDF analisar cada caso individualmente quanto à indispensabilidade da cessão. O Tribunal retirou do ente distrital a possibilidade de manter, até mesmo, os servidores cedidos que se encontram exercendo funções de segurança pública e cuja instituição cessionária se encontrasse ressarcindo o FCDF, conforme determinado no item 9.1.2 do acórdão recorrido (peça 92, p. 6);

.....

u) O Decreto 88.777/1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, dispõe, em seus artigos 20, número 1, e 21, que são considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar, dentre outros, os militares dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios colocados à disposição do Governo Federal para exercerem cargo ou função em órgãos elencados na norma, a exemplo da Presidência da República, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público da União. Logo, não há desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF (peças 92, p. 6-7, 95, p. 7, e 102, p. 22-23);

v) Os servidores cedidos ao STM estão enquadrados no Decreto, ao exercerem função de Agente de Segurança, na Secretaria de Segurança Institucional, hoje Coordenadoria, em atividades administrativas ou de assessoramento, todas relacionadas a ações de segurança pública (peças 92, p. 6-7; 95, p. 7; e 102, p. 22-23);

w) A Coordenadoria é subordinada à Presidência do Tribunal e se destina a executar atividades de segurança orgânica da JMU, segurança de autoridades, de servidores, de pessoas que demandem o Tribunal e do patrimônio, além de ações necessárias à segurança dos Ministros e magistrados da JMU (peça 92, p. 7);

x) O desempenho de atribuições inerentes ao cargo de policial militar não depende da alocação e da permanência desses profissionais nos quadros de organizações públicas, sob a direção delas, como colocado pelo próprio TCU (peças 92, p. 7, 95, p. 7);

y) O Distrito Federal é unidade federativa autônoma detentora de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Esse ente tem autonomia parcialmente tutelada pela União, por não existir nele polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar, instituições subordinadas ao Governador do Distrito Federal (Constituição, artigo 144, § 6º), mas organizadas e mantidas pela União (Constituição, artigo 21, inciso XIV). O § 4º do artigo 32 da Constituição Federal prevê que Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar (peças 92, p. 7-8, 95, p. 5-6, e 111, p. 5);

z) O regime jurídico da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é misto, cabendo o comando superior ao Governo do Distrito Federal e a organização e manutenção à União, conforme já decidido pelo STF (peça 92, p. 7);

.....

aj) A determinação constitucional sobre a existência de fundo próprio para reparar o Distrito Federal com recursos oriundos do Tesouro Nacional decorre do ônus orçamentário suportado pelo ente distrital, em razão de manter aparato institucional relativo às atividades de segurança pública, saúde e educação, ao abrigar a Capital Federal (peça 95, p. 6);

*ak) Com vistas a atender a Constituição Federal, a Lei 10.633/2002 foi editada, instituindo, no **caput** do artigo 1º, o FCDF, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços de saúde e educação. De acordo com o § 1º do artigo citado, as dotações do Fundo para manutenção da segurança pública e a*

assistência financeira para execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas. Nesse contexto normativo, o TCU limitou a finalidade do Fundo Constitucional ao custeio direto e imediato das corporações PMDF, PCDF e CBMDF, sem alcançar o amplo conceito de segurança pública, que impõe a compreensão de que essa atividade pode ser desempenhada dentro e fora dos órgãos mencionados, como relatado no próprio acórdão recorrido (peças 95, p. 6, 111, p. 6);

al) Não se mostra razoável apontar a ocorrência de desvio de função ou finalidade em razão apenas da alocação do profissional de segurança, pois não se pode admitir o entendimento de que um policial militar só possa desempenhar a atividade de segurança pública dentro da corporação que integre (peças 95, p. 7, 111, p. 6);

am) O artigo 21, inciso VI, do Decreto 88.777/1993 traz expressamente como hipótese de exercício de função de natureza policial aquela desempenhada no Ministério Público da União, como já destacado (peça 95, p. 7);

at) A segurança de dignitários é desenvolvida pelos policiais em atuação no MPU, constituindo atividade tipicamente policial não adstrita aos limites das corporações, atuação diretamente atrelada à segurança pública e albergada pela Lei 7.289/1984 e pelo Decreto 88.777/1993. Envolve o desempenho de atividades específicas, como missões especiais, notadamente na área de inteligência e estratégia. Admite-se que possa existir cessões em que os policiais exercem segurança corporativa ou de cunho meramente administrativo, devendo-se analisar cada caso (peça 95, p. 11);

ay) Impossível considerar que esses profissionais, mesmo fora das respectivas corporações, não estão desempenhando típica atividade de segurança pública. Logo, o TCU adotou interpretação extremamente restritiva do conceito de 'Segurança Pública' (peça 95, p. 13);

az) Estando os policiais militares cedidos ao MP no exercício da função policial e no interesse policial, não há que se falar em desvirtuamento dos recursos destinados ao FCDF, voltados, dentre outras questões, à manutenção dos serviços de segurança pública do Distrito Federal. Deve-se considerar que os recursos do FCDF são, assim como os do MPF, provenientes do Tesouro Nacional (peça 95, p. 13-14);

ba) A atuação do Governo do Distrito Federal e do Ministério Público da União, no âmbito da discricionariedade que possuem para gestão dos respectivos quadros de pessoal, ocorreu em consonância com as normas, podendo-se afastar a necessidade de ressarcimento ao cedente em casos como esses, nos quais as cessões ocorreram entre órgãos e entidades que recebem recursos financeiros da União para custeio total ou parcial da folha de pagamento (peça 95, p. 14);

bc) O Decreto 4.050/2001 determinava, em seu artigo 6º, parágrafo único, não ser necessário o ressarcimento quando o cedente fosse empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional, ressalva decorrente do distinto regime jurídico que essas entidades possuem. Esse dispositivo foi revogado recentemente pelo Decreto 9.144, de 22/8/2014, com dispositivos acerca do reembolso das parcelas despendidas pelo cedente com o agente público cedido, conforme os artigos 6º, 7º e 8º, transcritos no recurso da Procuradoria-Geral da República. No novo normativo, manteve-se a vedação para restituição nas cessões que envolvam órgãos da União, suas autarquias, fundações e empresas estatais que dependam de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesa de pessoal ou para o custeio em geral. Essa estrutura normativa continua a legitimar as cessões firmadas entre o GDF e o MPU, demonstrando-se a desnecessidade de ressarcimento pelo cessionário (peça 95, p. 15-16);

bd) O próprio TCU, no Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, decidiu pela não necessidade de ressarcimento, com base no referido decreto, mesmo argumentando no acórdão

recorrido se tratar de exceção decorrente da Lei específica n. 13.020/2014, artigo 2º, § 3º, de caráter temporário (peça 95, p. 16);

bf) Tendo sido o FCDF idealizado para custear despesas do Distrito Federal na preservação da Segurança Pública, a desnecessidade de ressarcimento decorre, também, do entendimento de que os valores destinados à finalidade do Fundo não se limitam ao custeio direto e imediato das corporações, mas sim ao serviço de segurança. Logo, não houve afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou à Lei 4.320/1964, pois não houve desvio de finalidade dos serviços arcados pelo FCDF. Não houve afronta, também, ao Decreto 93.872/1986, em seu artigo 77, haja vista que as cessões em análise não desvirtuam a vinculação dos recursos do fundo à realização de seus objetivos ou serviços determinados (peça 95, p. 16);

bm) Diante da impossibilidade de esta Corte se imiscuir no âmbito da discricionariedade administrativa de órgãos autônomos, não poderia determinar o retorno dos policiais civis e militares em exercício de segurança pública fora das respectivas corporações, na forma do julgado recorrido. O cumprimento da deliberação poderia colocar em iminente perigo a vida de vários membros do Ministério Público Federal, no interior do país (peça 95, p. 20-22);

bn) O conceito de segurança abarca não apenas a segurança pública garantida pelas funções repressivas e investigativas desempenhadas pelas carreiras policiais, com o objetivo de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esse tema envolve segurança das informações sensíveis e estratégicas do Estado, a segurança territorial nacional, a garantia da soberania, do regime representativo e democrático da Federação, do Estado de Direito e da integridade dos chefes dos Poderes da União. Nesse sentido, basta observar o preâmbulo e os artigos 5º, inciso XXXIII, 6º, 37, **caput** e § 3º, inciso II, e 85, § 1º, da Constituição Federal, bem como os artigos 1º da Lei 7.170/1983, 4º, inciso III, 23 e 25 da Lei 12.527/2011 (peças 102, p. 7-9; 172, p. 2);

bo) Na Presidência da República, o conceito de segurança abrange setores da gestão interna que atuam para minimizar os riscos relacionados ao controle e à segurança das autoridades e das informações, o que pressupõe planejamento, informação, inteligência, intercâmbio e tratamento estratégico de informes. Logo, a atuação de policiais e bombeiros militares na Presidência da República contribui, de alguma forma, com aspectos relacionados à segurança naquele local, sendo que a determinação da Corte de retorno praticamente imediato dos servidores distritais cedidos ao órgão trará dano às atividades desempenhadas na cúpula do Governo Federal (peças 102, p. 9, 172, p. 2);

bw) Mostra-se necessário preservar, em caráter excepcional, as atividades de segurança desempenhadas no âmbito da Presidência da República, com o uso de pessoal cedido pelo Distrito Federal, cabendo o enquadramento desses servidores no item 9.3 do julgado recorrido (peça 102, p. 14);

bz) Como já destacado, as Leis 7.289/1984 e 7.479/1986, alteradas pela Lei 12.086/2009, que tratam dos Estatutos da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, em seus artigos 77 e 78, além do multicitado artigo 21, I, do Decreto 88.777/1983, permitem a cessão de servidores militares dessas organizações a outros órgãos, considerando-os como em serviço ativo, de modo a se manterem integrados às carreiras (peça 102, p. 16-17);

cf) O problema da segurança pública não diz respeito ao efetivo nas ruas, pois, se há dinheiro para custear as remunerações dos efetivos da educação e da saúde é porque o efetivo está suficiente para a configuração atual, segundo entendimento do GDF (peça 102, p. 18-19);

cg) Os fatores pelos quais se atribuiu à União a competência para organizar e manter as forças de segurança do Distrito Federal é o fato de que Brasília é a Capital Federal, abrigando em seu território a sede da Administração Pública Federal, os Ministérios, os Órgãos Superiores de Justiça, o Congresso Nacional, dentre outros. Logo, cabe ao Distrito Federal prover a segurança do Governo Federal e das mais altas autoridades administrativas do país (peça 102, p. 20);

ch) Garantir a segurança da sede do Governo Federal, da Casa e da pessoa do Presidente da República é questão não só de Segurança Pública, mas de Segurança Nacional, conforme o artigo 1º, III, da Lei 7.170/1983 (peça 102, p. 20);

ci) Tendo em vista o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, os agentes públicos de segurança do DF são servidores públicos federais, uma vez que organizados pela União, não obstante exercerem atribuições balizadas pelo Governo do Distrito Federal. Logo, estão submetidos ao regime jurídico estatutário delineado na Lei 8.112/990, bem como às demais normas federais de pessoal (peça 102, p. 20-21);

cm) As requisições de policiais e bombeiros militares que já estão em serviço na Presidência da República, independente de cedidos ou requisitados, é legal, pois está prevista e autorizada por lei e pela autoridade competente para tal, sem que se tenha cessado a necessidade do órgão requisitante. Não há que se falar em reversão dos atos, sob risco de afronta aos artigos 80 da Lei 7.289/1984 e 81 da Lei 7.479/1986 (peça 102, p. 23);

co) Além de não ser irregular o pagamento dos salários dos servidores cedidos com recursos do FCDF, deve-se considerar que esses valores, sendo parte do orçamento fiscal da União, em relação aos gastos com pessoal, compõem a mesma rubrica (Pagamento de Pessoal Federal), não havendo, portanto, que se falar em impossibilidade de manutenção desses servidores com às expensas do Fundo, eis que pagos pela mesma fonte (peças 102, p. 24; 172, p. 3; 233, p. 3);

cp) Ao aprovar a Lei Orçamentária Anual, as provisões orçamentárias já consideram os gastos com pessoal, incluindo os cedidos. Logo, não existe prejuízo ao Fundo ou desvio de finalidade. Essa conclusão pode ser extraída, também, do Acórdão 4.586/2015 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (peças 102, p. 24; 172, p. 3; e 233, p. 3);

cq) O próprio GDF aponta como indevidos os ressarcimentos a policiais ou bombeiros atuantes na segurança do Governador do Distrito Federal ou alocados em entidades federais, pois, no último caso, credor e devedor se confundiriam em um mesmo ente (peças 102, p. 25; 172, p. 4);

cs) Questiona-se se seria o caso de permitir a proteção privada ou a contratação de brigadistas para cuidar da segurança da mais alta autoridade administrativa do país ou comprometer a segurança das autoridades que visitam o Palácio do Planalto para tratar questões de relevância nacional, alcançando o próprio Distrito Federal (peça 102, p. 26);

dl) A cessão de integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal para o desempenho de funções de segurança pública ou institucional em outros órgãos se revela compatível com as finalidades do Fundo Constitucional, não havendo necessidade de ressarcimento dos valores (peça 208, p. 9);

dm) Nesse sentido, citem-se os militares em exercício na Casa Militar, destinados à proteção do Governador do Distrito Federal, em atendimento ao artigo 1º do Decreto distrital 36.842/2015. Em igual medida estão as funções exercidas na Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social, do Sistema de Defesa Civil e do Sistema Penitenciário, todos integrantes, por lei, do Sistema de Segurança Pública do DF, conforme os artigos 3º, 4º e 63 do Decreto Distrital 28.694/2008, transcritos nos recursos do ente; e de acordo com o Decreto 68.046/2017, no caso da

Subsecretaria do Sistema Penitenciário (Sesipe). Trata-se de funções ligadas diretamente à segurança pública (peça 208, p. 9-13);

dn) O Decreto-Lei 667/1967, em seu artigo 6º, § 11, prevê expressamente que as atividades desempenhadas pela Casa Militar do Governador, pelo Gabinete da Vice-Governadoria e pelos Órgãos da Justiça Militar Estadual se revestem de natureza policial-militar e/ou de interesse policial-militar. Logo, mostra-se legítima as cessões a esses órgãos (peça 208, p. 14);

ec) Deve-se considerar o disposto no artigo 21, § 1º, item '6', do multicitado Decreto 88.777/1983, c/c o artigo 6º do Decreto 3.014/1975, alcançando os seis policiais militares lotados na Copol/CLDF, os quais se encontram exercendo funções de interesse ou natureza policial militar (peça 134, p. 2);

ef) A CLDF está ressarcindo regularmente o pagamento de salários dos policiais ao FCDF (peças 134, p. 5-7; e 148-153).

Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes estão parcialmente corretos. Em concordância com o posicionamento da unidade técnica, colocado no relatório do acórdão recorrido, devem o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a PCDF, a PMDF e o CBMDF adotar medidas visando ao ressarcimento aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal da remuneração paga a servidores das citadas corporações que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica (organograma) dos três mencionados entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, com a única exceção daqueles cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos, de caráter provisório, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

5.3. De acordo com o multicitado inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, compete à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

5.4. O Fundo a que se refere o texto constitucional foi instituído pela Lei 10.633, de 27/12/2002, com denominação de Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), com natureza contábil e finalidade específica de prover os recursos necessários a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

5.5. O aporte desses recursos decorre do fato de ser o Distrito Federal sede do Governo do país, estando na capital órgãos de representação diplomática, tribunais superiores e a cúpula do Poder Legislativo. Essa conjuntura exige dos setores de Segurança Pública distritais atuação mais complexa e custosa, razão pela qual optou o Constituinte originário por atribuir à União obrigação de auxiliar o ente na manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e do corpo de bombeiros militar, além da assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação.

5.6. Note-se que o texto constitucional é expresso em direcionar os recursos do FCDF à organização e manutenção dos órgãos de polícia civil e militar e dos bombeiros militares, além de auxiliar no custeio de serviços de saúde e educação distritais. O escopo a que se destinam os valores federais não é pequeno, tendo, já na formulação da norma, a partir de 2003, aporte de dois bilhões e novecentos milhões de reais, corrigidos anualmente. Atualmente, esse montante supera os R\$ 13 bilhões de reais, conforme pesquisa no sítio da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

5.7. O custeio apenas desses órgãos e da assistência complementar à saúde e educação distritais já consome volume expressivo de recursos, razão pela qual não faz sentido a requerida

ampliação do escopo de aplicação dos valores do FCDF, com o pagamento de salários de servidores cedidos aos outros órgãos.

5.8. *Subverte a lógica a interpretação de que os recursos do FCDF seriam destinados à manutenção da segurança pública em sentido genérico. A própria fundamentação dos recursos ora em análise é suficiente para afastar essa tese, pois a atuação de servidores cedidos com atuação em órgãos federais e até em outros estados ou a proteção a Procuradores da República em Rondônia, não obstante relevantíssima para a garantia da segurança pública em interpretação ampla, devendo ser inserida nas discussões quanto ao controle das cessões, como se verá à frente, não pode ser custeada com recursos de Fundo com finalidade específica.*

5.9. *Como analisou adequadamente a deliberação recorrida, os fundos especiais, como o FCDF, vinculam-se à realização de determinados objetivos, nos termos do artigo 71 da Lei 4.320/1964. Os recursos legalmente vinculados, de acordo com o artigo 8º da LRF, devem ser utilizados exclusivamente para atender o objeto da vinculação. Logo, não se autoriza a utilização desses valores em despesas sem relação com as finalidades delimitadas. Nesse sentido, cite-se disposição de longa data no artigo 77 do Decreto 93.872/1986, **in verbis**:*

‘Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.’

5.10. *Dessa forma, equivocam-se os recorrentes ao afirmarem que as cessões de servidores do Distrito Federal para órgãos da União não poderiam envolver ressarcimento do ente federal para ele mesmo, haja vista os pagamentos advirem da mesma fonte. Como acertadamente destacou a unidade técnica e o Relator **a quo**, seguidos pelo colegiado, o ponto fulcral não está na fonte, mas na destinação dos recursos. Os valores depositados no FCDF têm finalidade legal e constitucionalmente específica a ser preservada.*

5.11. *Para dar maior clareza a essa afirmativa, cabe discutir, por exemplo, a contribuição patronal paga pela União sobre os gastos com folhas de pagamento, inclusive em relação aos gastos com as Forças de Segurança do Distrito Federal. Mesmo sendo despesa da União com destino para os mesmos cofres, não pode o ente federal se furtar de contabilizá-la, havendo, no caso, alteração na fonte orçamentária, mesmo sem alteração nos resultados do ente, tendo nome específico na contabilidade pública de receitas intraorçamentárias.*

5.14. *No Acórdão 1.633/2016 – Plenário, o colegiado travou intensa discussão acerca, inclusive, da separação entre os valores destinados ao FCDF e as fontes de receitas de contribuições sociais, incluindo-se a cota patronal, tendo optado por manter os valores destinados ao Fundo líquidos, exatamente em razão da destinação específica, como se nota em trecho do voto condutor do referido julgado:*

*‘No tocante à contribuição patronal – matéria afeta unicamente ao policial civil, uma vez que o regime previdenciário dos militares do Distrito Federal, consubstanciado na Lei n.º 10.486/2002, não prevê essa obrigação para o ente patrocinador, que, de outro lado, arca com a totalidade do **deficit** apurado –, entendo assistir razão ao relator, que propugna que esses valores não devem ser descontados do FCDF.*

Entendo que o FCDF é um fundo contábil que foi concebido para que a União pudesse centralizar em uma só rubrica todos os recursos financeiros necessários para que o Distrito Federal realize, à conta da União, os encargos que a Constituição atribuiu a este último ente, mas que, do ponto de vista administrativo, são executadas pelo Distrito Federal, dada sua natural vocação.’

5.15. *Note-se que a intensa discussão que se travou nesse processo se refere exatamente a despesas de responsabilidade da União que, ao final, direcionam-se para os cofres do mesmo ente ou*

para o FCDF, custeado também por ele. Esse fenômeno, que ocorre apenas no interior do orçamento federal, visa resguardar recursos com finalidade específica.

5.16. Dessa forma, a aplicação de recursos fora dos objetivos previstos para o FCDF, mesmo no âmbito da própria União, constitui desvio de finalidade e impõe a recomposição do Fundo, nos exatos termos preconizados pela deliberação recorrida.

5.17. Cabe lembrar que a manutenção dos órgãos de segurança pública e a assistência financeira para execução de serviços públicos envolve mais do que apenas o custeio das folhas de pagamento das Forças Policiais (...).

5.18. De fato, o aporte anual de recursos ao FCDF se destina ao pagamento de pessoal, mas envolve, também, outras despesas correntes e até investimentos no âmbito dos órgãos abarcados pelo Fundo.

5.19. Assim, o ressarcimento dos valores dos gastos com policiais civis e militares e bombeiros militares busca restabelecer as finalidades do Fundo Constitucional, podendo ser remanejado ou mesmo ser direcionado para ampliação de cargos vagos ou para outras medidas destinadas a compensar a ausência dos agentes cedidos, como dissertou o Ministério Público junto ao TCU (peça 70):

‘Por fim, registramos a relevância da informação contida no quadro constante na peça 44 noticiando que, apenas na Polícia Militar do Distrito Federal, 710 servidores estão cedidos a outros órgãos ou entidades. Isso representa uma redução significativa de pessoal à disposição da vigilância ostensiva do DF, o que pode ser compensado se o FCDF for ressarcido, de forma a permitir que o gestor implemente ações que minimizem os impactos das cessões.’

5.20. De fato, além do número elevado de agentes cedidos, os recorrentes trouxeram relevantes informações, como cessões de mais de duas décadas de policiais e bombeiros militares para órgãos ou entidades do Governo Federal, como se nota em quadro integrante do recurso da Advocacia-Geral da União (peça 102, p. 10). É possível que esses agentes tenham exercido suas atribuições por mais tempo na União do que no Distrito Federal. Por certo, remunerar esses servidores por tantos anos com recursos do FCDF desvirtua a finalidade constitucional atribuída ao ente contábil, mesmo admitido o ato administrativo discricionário, como se discutirá à frente.

5.21. Diante disso, a Portaria Normativa n. 1 (peça 53), de 11/1/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que isentou, em seu artigo 3º, o reembolso ao FCDF nas cessões e requisições para a União, suas autarquias e fundações, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento, ou mesmo decretos do Poder Executivo nesse sentido, não afastam essa conclusão.

5.22. Ressalte-se que, além dos órgãos e entidades federais remunerados pelo Tesouro, o normativo afastou, também, o reembolso dos gastos com pessoal dos órgãos abarcados pela Lei 10.633/2002 cedido, requisitado ou em exercício em outras áreas do Distrito Federal, conforme o artigo 4º, **caput** e § 1º, do normativo, **in verbis**:

‘Art. 4º No âmbito do Distrito Federal, deverá haver reembolso ao FCDF nos casos de cessões, requisições ou exercício em órgãos ou entidades não integrantes da estrutura organizacional das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

*§ 1º O disposto no **caput** não se aplica às cessões, requisições ou exercício nas áreas de:*

I - segurança pública e segurança institucional da governadoria e vice-governadoria;

II - defesa civil, no caso de bombeiro-militar;

III - custódia penitenciária, no caso de delegado de polícia e de agente policial de custódia; e

IV - ordem pública, no caso de policial militar.’

5.23. *Não há dúvida de que o normativo extrapolou a amplitude do texto constitucional e da legislação aplicável quanto aos órgãos e entidades financiados pelo FCDF, estando esta Corte obrigada a restabelecer o cumprimento do ordenamento jurídico.*

5.24. *Como dissertaram, com acuidade, a unidade técnica e o Relator a quo, normativo de menor envergadura não tem o condão de modificar a exegese da Constituição Federal e da Lei de regência, acerca das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal (peça 76, p. 5-6):*

‘24. Importa iniciar a análise dessa portaria normativa mencionando que a CF, em seu art. 84, IV, ao listar as competências do Presidente da República, inclui ‘sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução’ (grifo nosso). O art. 37 da CF, por seu turno, em seu caput, subordina a Administração Pública ao princípio da legalidade.

25. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da edição de decretos e regulamentos pelo chefe do Poder Executivo, informa que o regulamento, além de inferior e subordinado, é ato dependente de lei. O autor, ademais, ensina que se o regulamento ‘faz exemplificativo o que é taxativo’ é inconstitucional. As portarias ministeriais, segundo o mesmo autor, estão em nível inferior aos regulamentos, se aplicando a elas a mesma limitação (MELLO, ‘Curso de Direito Administrativo’, 27ª Ed., p. 347, 354-355, 369-370).

26. Assim, fica patente que, ao tratar dessa temática, deve-se considerar que não tem qualquer ato do Poder Executivo, sem a devida chancela do Legislativo, o condão de alterar aquilo que foi definido pelo legislador. Dessa forma, rejeita-se a possibilidade de o MPDG, por meio de portaria, dar destinação diversa àquela prevista em lei para os recursos do FCDF, conforme argumentos apresentados pela PGDF (peça 60, p. 2-3). O mesmo pode ser dito em relação aos decretos emanados do Poder Executivo, como o Decreto 4.050/2001, que não pode ser aplicado em oposição aos textos legal e constitucional. Admitir a comunicabilidade dos recursos do FCDF, neste caso, representaria fazer letra morta o que prescreve a Lei 10.633/2002 e, conseqüentemente, o texto constitucional.

27. O Regimento Interno do TCU, art. 1º, inciso XXI, prevê a competência desta Corte de Contas para assinar prazo para que órgão adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Essa previsão encontra respaldo no art. 45 da Lei Orgânica do TCU e no art. 71, inciso IX, da CF. Dessa forma, pode o TCU assinar prazo para que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão altere o teor da Portaria Normativa nº 1, de 11/1/2016, art. 3º e art. 4º, § 1º, de modo a adequá-la ao texto da norma que pretende regulamentar, dado que, equivocadamente, os mencionados trechos do normativo permitem que parcela dos recursos do FCDF seja indiretamente aplicada em finalidade diversa daquela especificada na lei que cria o Fundo, conforme pareceres técnicos emitidos por esta Secretaria.’

5.25. *De todo modo, em relação ao ressarcimento dos valores pagos vinculados a gastos com pessoal cedido a órgãos/entidades não integrantes da estrutura orgânica das polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, cabe informar, por fim, que o Tribunal, por meio do item 9.5 do acórdão recorrido, determinou:*

‘9.5. (...) a autuação de processo para apurar, no prazo de 180 dias, os valores a serem ressarcidos pelos cessionários ao FCDF, bem como as razões pelas quais tais

ressarcimentos não foram realizados, promovendo-se, se for o caso, a devida responsabilização pela mora’.

5.26. *O processo de apuração já foi instaurado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional (SecexDefesa), sob o número 002.493/2018-7, estando o processo em fase de diligências junto aos órgãos responsáveis. A questão, por certo, continuará em discussão naqueles autos, como esclareceu o Ministro Relator dos recursos em análise, em despacho de admissibilidade de um dos pedidos formulados (peça 239):*

‘9. Portanto, eventual discussão em torno da obrigatoriedade de ressarcimento das despesas havidas com policiais militares do Distrito Federal cedidos a órgãos da União, como o STJ, deve ter lugar, oportunamente, nos processos que vierem a ser constituídos para esse fim.’

5.27. *Por outro lado, a cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União. Logo, estão parcialmente corretos os argumentos apresentados pelos recorrentes, cabendo a rediscussão dos termos da deliberação recorrida.*

5.28. *Primeiramente, cabe ressaltar que, na forma colocada pelo acórdão recorrido, o Tribunal proíbe, como regra, a cessão de agentes das Forças Policiais do Distrito Federal. Nesse sentido, cabe transcrever, uma vez mais, os principais itens da deliberação objetos dos recursos em análise:*

‘9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no que se refere aos servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes:

9.1.1. no prazo de quinze dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que não guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.1.2. no prazo de trinta dias, providenciem o retorno dos servidores que estejam desempenhando funções que guardem estrita pertinência com as atividades de segurança pública do Distrito Federal;

9.2. informar à Polícia Civil do Distrito Federal que a determinação supra também abrange os agentes policiais de custódia lotados e/ou em exercício em órgãos não integrantes da estrutura orgânica da corporação;

9.3. facultar ao Distrito Federal, no prazo de trinta dias, demonstrar cabalmente a este Tribunal quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não podem ser desempenhadas sem a cessão dos servidores em questão’.

5.29. *Em interpretação conjunta dos itens transcritos, verifica-se que o Tribunal determinou o retorno de todos os servidores dos quadros funcionais das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, atuando ou não em atividades de segurança, com exceção daquelas funções que não puderem ser exercidas sem esses agentes, após comprovação cabal do Distrito Federal.*

5.30. *A regra, portanto, seria a impossibilidade de cessão por determinação desta Corte. Note-se que a determinação sequer restringe o retorno aos servidores custeados com recursos do FCDF, sem ressarcimento do cessionário. Na forma como está, todos os agentes cedidos devem retornar, nos prazos estabelecidos.*

5.31. *O Relator a quo, no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário, relativo aos embargos de declaração ao acórdão original, buscou esclarecer a questão, em aparente restrição do retorno aos servidores cedidos ligados às corporações e com remunerações custeadas pelo FCDF, o que, em tese, direcionaria a deliberação apenas aos policiais e bombeiros em atividade em órgãos inadimplentes com o Fundo:*

‘7. Logo, não se permite que os servidores ligados a essas corporações, e cujas remunerações são custeadas pelo FCDF, sejam cedidos a outros órgãos e instituições da administração pública, ainda que sua função junto ao cessionário seja considerada de natureza policial. A natureza da atividade exercida pelo servidor cedido não é relevante para essa questão.’

5.32. *Contudo, ao final, não houve modificação nesse sentido na parte dispositiva do julgado embargado, mantendo-se, portanto, a interpretação acima, no sentido de que, independentemente de o órgão cessionário ressarcir ou não o FCDF, a cessão estaria vedada, com exceção de determinados casos extraordinários comprovados pelo Distrito Federal. Essa conclusão está em consonância com o item 11 do voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:*

‘11. Para além do que já foi dito, repiso que a deliberação ora recorrida levou em consideração a possibilidade de que determinadas ações de segurança no âmbito do Distrito Federal possam, extraordinariamente, exigir a cessão formal de servidores das referidas corporações. Exatamente em razão disso é que foi facultado ao ente distrital demonstrar cabalmente, de maneira ampla, percuente e inequívoca, quais são as funções que, indubitável e excepcionalmente, não poderiam ser desempenhadas sem a cessão de servidores para compor os quadros de outros órgãos. No entanto, mesmo em caso de comprovação da absoluta necessidade da cessão, permanecerá a obrigatoriedade de reembolso das remunerações aos cofres do FCDF por parte do cessionário.’

5.33. *O fato é que esta Corte não teria competência para impedir a cessão de servidores do ente distrital, apesar de estar apta a discutir os contornos legais e regulamentares e, sobretudo, os impactos das transferências nas finalidades do FCDF, sob pena de trazer para o Tribunal todas as discussões individuais sobre os destinos dos servidores das Forças Policiais do Distrito Federal, como, de fato, ocorreu, como se comprova com as infindáveis peças apresentadas após o julgado recorrido.*

5.34. *O inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, em sua versão original, estabelecia como competência da União organizar e manter a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e a Ferroviária Federais, bem como a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dos Territórios. De outra sorte, o § 4º do artigo 32 da Carta Magna atribuiu à Lei Federal dispor sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.*

5.35. *Pela análise desses dois dispositivos, pode-se identificar, com clareza, forte influência da União sobre o regime jurídico das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, cabendo ao ente federal normatizar a organização e uso dessas forças na esfera distrital. Ao Governo local, caberia competência concorrente para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, conforme o inciso XVI do artigo 24 da Carta.*

5.36. *Entretanto, outros dispositivos constitucionais trouxeram grande celeuma à interpretação da natureza jurídica e das controvérsias envolvendo agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal.*

5.37. *O artigo 42 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 18/1998, bem como os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo, com as sucessivas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, dispõem:*

‘Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.’

5.38. *O caput do artigo 42 da Constituição Federal dispõe de forma literal no sentido de que os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros em atuação no Distrito Federal são militares deste ente.*

5.39. *Todavia, ao consultar os diversos julgados tanto do Tribunal quanto do Poder Judiciário acerca da matéria, verifica-se não ser dificultosa a conclusão, diante dos diversos normativos constitucionais citados acima, no sentido de que, tendo em conta os aspectos financeiros relacionados ao pagamento desses servidores e militares, o regime aplicável é inopinadamente híbrido.*

5.40. *Por certo, para aspectos relacionados à gestão dos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, haverá lei e normativos distritais a tratarem do tema, com amparo na Constituição, sobretudo por conta da subordinação hierárquica desses agentes ao Governador do ente distrital.*

5.41. *Por outro lado, quando do assunto estiver relacionado à manutenção e à organização dessas entidades, o texto constitucional claramente atribui à União a competência para legislar, sendo o ente federal o mantenedor. Pode-se citar, nesse sentido, os mais diversos normativos federais acerca da matéria, com constitucionalidade preservada: Leis Federais 7.497/1986, 8.255/1991 e 10.486/2002, dentre outras.*

5.42. *De todo modo, e para apontar o posicionamento que embasa a presente análise, em que pese se identifiquem controvérsias sobre a matéria na doutrina, no Poder Judiciário e nesta Corte, os servidores policiais e militares do Distrito Federal têm regime jurídico misto, como demonstram as normas citadas. Nessa linha, emanou do Ministro Moreira Alves a melhor expressão jurisprudencial acerca do tema, em voto proferido no RE 2.41.494-1/DF, do Supremo Tribunal Federal, multicitado nos presentes autos:*

‘O Senhor Ministro Moreira Alves - Sr. Presidente, o problema que se põe é o de se saber se o art. 21, inciso XIV, foi, ou não, ofendido. Ora, nós aqui não podemos, evidentemente, basear-nos em lógica absolutamente estrita. Isso seria possível se, realmente, estivéssemos diante daquela dicotomia que é, de um lado, federal e, de outro, estadual.

O que temos é uma situação criada pela constituição no sentido de que, em parte, esses funcionários têm um regime que é de natureza distrital e, em parte, têm um regime que é de natureza federal. O problema não é apenas de manutenção, mas também de organização, porque, obviamente, quem organiza é a União Federal.

O que não é possível é pretender-se que temos de fixar que ‘eles são para tudo’ distritais, ou ‘são para tudo’ federais. É preciso levar em consideração que a Constituição foi quem criou esse sistema que é, de certa forma, esdrúxulo.’

5.43. Dessa forma, a organização e a manutenção dos órgãos de polícia e bombeiro do Distrito Federal são regidas por normas federais, sem, entretanto, afastar do Governador do Distrito Federal a prerrogativa de decidir sobre a lotação e exercício do pessoal a ele subordinado, incluindo-se os servidores das carreiras policiais. Trata-se de respeito ao princípio federativo, sendo que o ente distrital detém autogoverno e autoadministração.

5.44. Mesmo as leis federais que regem a organização das corporações possuem dispositivos próprios praticamente idênticos acerca da cessão de servidores, o que demonstra a possibilidade do uso dessa ferramenta.

5.45. A Lei 7.289/1984, que trata do Estatuto dos Policiais Militares do Distrito Federal, em seu artigo 77, § 1º, incisos I e III, alínea 'l', e a Lei 7.479/1986, que aprova o Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, no artigo 78, § 1º, alíneas 'a' e 'c', itens 11 e 12, admitem o exercício dos agentes em outros órgãos distritais ou federais.

5.46. Do mesmo modo, a Lei 8.112/1990, aplicada à Polícia Civil do Distrito Federal, em seu artigo 93, também admite a cessão de servidores.

5.47. Assim, é forçoso reconhecer que a deliberação quanto à cessão ou retorno de servidores cedidos se encontra no âmbito das competências do Distrito Federal, devendo esta Corte controlar apenas o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF e o necessário ressarcimento dos valores pelos órgãos e entidades cessionários.

5.48. Destaque-se que os recursos apresentados pelas partes delinearam situações que, por certo, podem fundamentar cessões de agentes policiais ou bombeiros a órgãos distritais ou federais. Cite-se, nesse sentido, os agentes em serviços de escolta tanto do Presidente da República quanto do Governador do Distrito Federal. Trata-se de atividades sensíveis que exigem pessoal qualificado, cabendo apenas ao ente distrital, juntamente com as corporações, decidir a pertinência ou não das cessões, no âmbito do Poder Discricionário.

5.49. Constata-se, por exemplo, que grande parte dos policiais e bombeiros militares cedidos se encontram em atividade na Casa Militar e na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, possivelmente, em atividades relacionadas à gestão e planejamento do sistema de segurança pública do Distrito Federal (peça 44).

5.50. Outro grande contingente está cedido ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em atividade sobremaneira relevante para a segurança do Presidente, cabendo ao Governo Federal e ao Distrito Federal compatibilizarem a necessidade das cessões com a garantia da eficácia dos órgãos de segurança pública locais. Mais uma vez, conclui-se que o ressarcimento ao FCDF pode ser a solução para a controvérsia, quando constatada a necessidade de manutenção dos servidores distritais por longos períodos nos entes cessionários.

5.51. De outro lado, não obstante não detenha esta Corte competência para impedir a cessão de servidores policiais civis ou militares e bombeiros militares a outros órgãos ou entidades, está correto o Relator **a quo** ao afirmar que apenas o ressarcimento dos valores pode não solucionar a questão, haja vista que o elevado volume de servidores cedidos pode comprometer a própria finalidade dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal e, por conseguinte, do FCDF:

'14. Colocado o tema nessa dicção, fica evidente que o mero ressarcimento, aos cofres do FCDF, da remuneração dos servidores cedidos seria insuficiente para reparar os efeitos deletérios da cessão indiscriminada a outros órgãos e entidades públicas. Não há dúvida de que o esvaziamento dos quadros da PMDF, da PCDF e do CBMDF tem ocasionado dificuldades no planejamento e execução de políticas de segurança no âmbito do DF, obstáculos que somente podem ser superados mediante integral disponibilização dos quadros de servidores dessas corporações. Quero dizer com isso que, isoladamente, o ressarcimento da remuneração dos cedidos não é medida que se preste a reparar os impactos negativos ocasionados pela significativa redução do número servidores, o que, em última instância, representa severo desvirtuamento da

natureza legalmente atribuída ao FCDF e impede que o fundo cumpra seu desiderato constitucional.'

5.52. *Por certo, esse posicionamento deve ser compatibilizado com os poderes de autogoverno e auto-organização do Distrito Federal, corolário do princípio federativo, sendo do ente distrital a competência para decidir primordialmente sobre a lotação e exercício dos servidores a ele subordinados.*

5.53. *Além disso, não restou claro no presente processo os exatos contornos da conjuntura de cessões de policiais civis e militares e bombeiros militares pelo Governo do Distrito Federal e os impactos dessa conjuntura nas finalidades do FCDF, exigindo-se o aprofundamento do tema, dada a relevância.*

5.54. *Dessa forma, pode e deve o Governo do Distrito Federal reavaliar continuamente os fundamentos das cessões realizadas a outros órgãos e entidades e o impacto desses atos nas corporações. Tem-se notícia de quase mil agentes das Forças de Segurança do Distrito Federal cedidos a outros órgãos e entidades, considerando-se apenas policiais e bombeiros militares (peças 13, p. 16; 40, p. 15-16; e 44), sem considerar o contingente de policiais civis cedidos. O impacto dessas cessões sobre as finalidades do FCDF se mantém no âmbito de competência desta Corte.*

5.55. *Apenas com base nos servidores que se insurgiram contra a deliberação recorrida, pode-se observar agentes policiais nos mais diversos órgãos e atividades fora das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Há secretário de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte, assessores de deputados federais, servidores cedidos atuando na segurança institucional de órgãos do Poder Judiciário e até policiais civis em atividade no Ministério do Esporte e na Autoridade de Governança do Legado Olímpico, dentre outros. Por certo, o Governo do Distrito Federal deve se debruçar sobre cada uma das cessões e verificar a conveniência e oportunidade da manutenção delas.*

5.56. *Apenas pelo contingente de servidores cedidos e das distintas atuações dos agentes cedidos, indubitavelmente, cabe a esta Corte aprofundar a questão, de modo a determinar que os órgãos de segurança pública avaliem a necessidade das cessões realizadas e apresentem a esta Corte estudo detalhado sobre o tema, no prazo de 180 dias.*

5.57. *Trata-se de solução razoável destinada a compatibilizar a ausência de competência desta Corte em impedir as cessões com a obrigação constitucional e legal dos destinatários da possível deliberação ao princípio constitucional da transparência, sobretudo tendo em vista o impacto inicial da deliberação recorrida, como destacou o Relator **a quo** no voto condutor do Acórdão 881/2018 – Plenário:*

'25. Por fim, convém ressaltar que, de acordo com informações já prestadas pelo Distrito Federal nos autos, as medidas delineadas no Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário fizeram surtir seus primeiros efeitos. Segundo a Casa Militar do Distrito Federal, em cumprimento preliminar à deliberação do TCU, houve o retorno de 47 policiais e bombeiros militares aos seus órgãos de origem. Ressalta ainda aquela Casa que houve redução de 50% do número de militares cedidos pela PMDF e pelo CBMDF quando comparado aos números de janeiro de 2015. Certamente há margem para uma redução ainda maior no número de cedidos, especialmente ao considerarmos as cessões ocorridas no âmbito do próprio Distrito Federal, cumprindo a esse ente federado adotar todas as medidas a seu cargo para, em conjunto com a PMDF, a PCDF e ao CBMDF, darem efetivo cumprimento ao Acórdão 1.774/2017-TCU-Plenário.'

5.58. *No caso das cessões de agentes de segurança pública que poderiam estar em atuação ostensiva no Distrito Federal e tendo em vista o sustento desses órgãos com recursos federais, cabe exigir do Distrito Federal a motivação dos atos, mesmo discricionários.*

5.61. Dessa forma, deve o Distrito Federal analisar a situação dos servidores por ele cedidos, de modo a comprovar a esta Corte, fiscal dos recursos do fundo constitucional, que o conjunto de ausências não traz prejuízos aos órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

5.62. Por certo, há policiais e bombeiros militares cedidos desnecessariamente, tendo por base apenas a força política para se afastar dos respectivos órgãos de origem. Trata-se de questão de difícil avaliação, mas, como medida inicial, cabe a continuidade da discussão sobre o tema no âmbito do presente processo, de modo a, ao menos, explicitar, de forma mais detalhada, essa conjuntura, em conformidade com o princípio constitucional da publicidade e como garantia do cumprimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Devem o gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a PCDF, a PMDF e o CBMDF adotar medidas visando ao ressarcimento aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal da remuneração paga a servidores das citadas corporações que não estejam lotados e em exercício na estrutura orgânica (organograma) dos três mencionados entes distritais, sem distinção de órgãos ou esferas, com a única exceção daqueles cedidos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça e Cidadania para ocuparem funções comissionadas de grandes eventos, de caráter provisório, caso ainda existam débitos a serem sanados; bem como o disposto no item 9.2 do Acórdão 881/2018, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

b) A cessão de servidores das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal é competência exclusiva e discricionária do Governador do ente distrital, exigida a motivação dos atos e desde que respeitados os parâmetros legais e as finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, limites a que deve respeito, também, o Tribunal de Contas da União.

6.1. Assim, restou demonstrado que, não obstante se mantenha a obrigação de ressarcimento aos cofres do FCDF, esta Corte não tem competência para se imiscuir no poder discricionário de cessão de servidores ligados às Forças de Segurança do Distrito Federal. Impõe-se, portanto, a exclusão dos itens 9.1 e respectivos subitens; 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido.

6.2. Por outro lado, o contingente de servidores cedidos pelas polícias civil e militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal pode estar comprometendo o atingimento das finalidades do Fundo Constitucional do Distrito Federal, cabendo o aprofundamento do tema pelos órgãos responsáveis.

6.3. Diante disso, tendo em vista a competência desta Corte na fiscalização dos recursos do FCDF, propõe-se determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal, que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos de manutenção do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) não conhecer do recurso interposto pelo Superior Tribunal de Justiça;

b) conhecer dos recursos interpostos pelo Superior Tribunal Militar, pela

Procuradoria-Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro, por Andrei Oliveira de Vargas, Ecival Jacinto da Silva, Haendel Silva Fonseca, Marco Antônio de Souza Silva, Orlando Gladstone Albuquerque Lustosa, pelo Ministério do Esporte e Autoridade de Governança do Legado Olímpico, Distrito Federal e por Guilherme Augusto Bitencourt Maciel, pelo Deputado Federal Laerte Bessa, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e, no mérito, dar-lhes parcial provimento para excluir os itens 9.1 e respectivos subitens, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido;

c) determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em conjunto com o Governo do Distrito Federal, que avaliem individualmente a situação de todos os servidores de seus quadros funcionais que estejam cedidos a quaisquer órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos demais órgãos ou entidades não pertencentes às estruturas dos respectivos Poderes, de modo a delimitar o impacto dessa conjuntura nos objetivos do FCDF, previstos constitucionalmente, decidindo-se, de forma fundamentada, pela conveniência e oportunidade de manutenção das cessões, encaminhando os resultados do estudo a esta Corte, no prazo de 180 dias;

d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, à Polícia Militar do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, ao Governador do Distrito Federal, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e demais interessados.”

4. Divergindo parcialmente da instrução, o secretário da unidade técnica, em essência, propugna o conhecimento dos recursos, salvo o do STJ, para, no mérito,

*“diante do exaurimento dos efeitos dos Acórdãos 1.774/2017 – Plenário e 881/2018 – Plenário, em razão da edição superveniente da Lei 13.690/2018, julgá-los prejudicados, devolvendo os autos ao Exmo. Sr. Ministro Relator **a quo** para as providências que entender pertinentes em razão da profunda alteração do quadro normativo de regência” (peça 245).*

5. O Ministério Público, de sua parte, assim se manifestou (peça 246):

“No principal, concordamos com os derradeiros pronunciamentos das Unidades Técnicas de que o acórdão recorrido deve ser modificado, divergindo no tocante à amplitude das alterações, por considerarmos que os motivos que suportaram a decisão recorrida persistem, inexistindo o exaurimento dos efeitos com o advento da Lei 13.690/2018.

Opinamos que o retorno imediato dos cedidos, à vista da nova legislação, pode ser relativizado, o que sustenta a proposição de insubsistência do item 9.1 e subitens, bem como elimina a necessidade de devolução de valores (item 9.5), devendo o item 9.3 ser convertido em alerta, com o esclarecimento de que nas próximas contas do FCDF os gestores passem a relacionar nominalmente as pessoas cedidas, os órgãos/entidades cessionários, o tempo da cessão, a adequação das atribuições desempenhas com as competências dos servidores dos quadros que integram as forças de segurança do Distrito Federal, incluindo ainda avaliação do impacto financeiro e eventual prejuízo às metas de segurança.”

6. É o relatório.